香港申訴專員公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong

主動調查報告

Direct Investigation Report

政府對非法燃油轉注活動的規管

Government's Control of Illicit Fuelling Activities

報告完成日期：2021 年 12 月 21 日
Completion Date: 21 December 2021

報告公布日期：2021 年 12 月 23 日
Announcement Date: 23 December 2021

調查報告中文版，並附有中、英文摘要。

報告亦載於本署網頁 www.ombudsman.hk。

報告的英文版稍後亦會上載。

This report is published in Chinese and supplemented by an Executive Summary in Chinese and English.

This report is also available on our website at www.ombudsman.hk.

English version of the report will be uploaded soon.

目錄

報告摘要

章節		*段落*
1	*引言*	
	背景	***1.1 – 1.2***
	調查範圍	***1.3***
	調查過程	***1.4 – 1.5***
2	*在消防安全層面打擊非法燃油轉注活動而引用的法例*	***2.1***
	《消防(消除火警危險)規例》	***2.2***
	《危險品條例》	***2.3 – 2.4***
	《危險品(一般)規例》	***2.5 – 2.6***
	修例工作	***2.7 – 2.8***
3	*在消防安全層面打擊非法燃油轉注活動的策略和措施*	***3.1 – 3.2***
	消防處特遣隊的人手編制和職責	***3.3 – 3.4***
	突擊巡查	***3.5 – 3.10***
	處理投訴	***3.11 – 3.14***
	聯合行動	***3.15 – 3.16***
	現場調查工作和跟進行動	***3.17 – 3.19***
	危險品車輛牌照的審批機制	***3.20 – 3.28***
	公眾教育	***3.29***

4 本港非法油站問題概況

非法油站的消防安全隱患	***4.1 – 4.2***
消防處與海關的權責與分工	***4.3 – 4.12***
非法油站的經營情況	***4.13 – 4.18***

5 本署的評論和建議

緒言	***5.1 – 5.2***
本署的評論	***5.3 – 5.13***
本署的建議	***5.14***
鳴謝	***5.15***

政府對非法燃油轉注活動的規管
主動調查報告摘要

引言

本港非法燃油轉注活動猖獗的問題一直備受公眾關注，進行該些活動的場所（即俗稱的「非法油站」）遍布多區，部分更被發現位處民居附近。該些場所內一般欠缺防火及滅火設備，對公眾構成消防安全隱患。有見及此，本署展開是項主動調查，審研政府打擊非法燃油轉注活動的措施，以探討其中可予改善或加強之處。

本署的評論

2. 消防處現時主要透過進行突擊巡查、處理投訴和採取聯合行動，按相關法例（包括《消防（消除火警危險）規例》、《危險品條例》及《危險品（一般）規例》）在消防安全層面就非法燃油轉注活動採取執法行動。為此，消防處設立打擊非法燃油轉注特遣隊（「特遣隊」）。此外，就危險品車輛被用作進行非法燃油轉注活動的工具，消防處現透過危險品車輛牌照的審批機制遏止有關情況。該處亦透過不同渠道及平台，向公眾宣傳打擊非法油站的訊息。

3. 經審研消防處的工作後，本署認為，在現有的法規和人手資源下，該處實已竭盡全力透過執法行動和危險品車輛牌照的審批機制，打擊非法燃油轉注活動，保障公眾安全。但由於需求殷切及有利可圖，非法油站仍然猖獗。為遏止這些活動，本署認為，在現有的法規下，消防處的人力資源、執法行動、法例的罰則和宣傳教育，仍有以下可改善之處。

人力資源

4. 特遣隊僅得七名成員，除主管外，其餘成員分為三個小隊。

資料顯示，每個小隊於2020年平均每個工作天須進行約1.17次巡查。除了巡查工作外，特遣隊還須搜集情報、與相關部門(主要是香港海關(「海關」)和香港警務處(「警務處」)進行聯合行動等。然而，特遣隊曾作巡查及執法的非法油站黑點數目多達350個。在人手相對緊絀的情況下，消防處應檢視現時特遣隊的人手編制，並按實際情況探討需否透過內部調配及／或向政府要求增撥資源，以調整編制來應付該隊的繁重工作。

執法行動

5. 部分非法油站經營者近年採用更靈活的經營模式，藉以迴避消防處打擊非法燃油轉注活動的行動，包括將用作出售的柴油貯存在貨車內擺放的油箱或油桶，以及減低貯存在非法油站現場的柴油量至低於法定豁免量。本署亦留意到，在現行危險品車輛牌照的審批機制下，若有牌照持有人欲利用其危險品車輛作為經營非法油站的工具，或可透過交托他人在現場經營非法油站，令消防處難以證明牌照持有人牽涉其中，從而減低其被暫時或正式撤銷牌照的機會。

6. 在調查進行期間，消防處正修訂《危險品條例》及其附屬法例，有關修訂包括將貯存及運送柴油的法定豁免量由2,500公升大幅減至500公升。修訂預計在2022年第一季實施。本署相信，這將有助消防處人員加強力度打擊非法燃油轉注活動。惟有關人士以各種不同的經營模式以作迴避，加上現時非法油站問題仍然猖獗，消防處仍須繼續加強其執法力度。本署建議，消防處若可調整人力資源，便應考慮增加突擊巡查和與海關及／或警務處採取聯合行動的次數，以增加成功檢控違法者的機會。

罰則

7. 資料顯示，於2016年至2021年(截至6月30日)，因參與非法燃油轉注活動而被成功入罪的個案中，並無被判處監禁的個案，至於被法庭判處的最高罰款額則由$5,000至$50,000不等。惟相比非法油站的經營收益，有關罰則的阻嚇力便顯得不足。本署

欣悉，上述已完成的法例修訂包括修訂相關法例的最高罰款額，以保持必要的阻嚇作用。本署建議，消防處持續檢視經修訂後的罰則能否有效提高對有關人士參與非法燃油轉注活動的阻嚇力；若效果未如理想，便須適時考慮再次修例以提高罰則。

宣傳教育

8. 本署留意到，消防處較為側重透過傳統媒介和平台進行宣傳和公眾教育，較少利用新媒體提高市民對非法燃油轉注活動的警覺性及鼓勵他們舉報有關活動。該處宣傳教育工作的對象主要為市民大眾，較少聚焦非法油站的潛在客戶（即職業司機）。故本署建議，消防處應在現行的宣傳基礎上，探討以更多元化的宣傳和公眾教育渠道及方式，鼓勵市民舉報非法燃油轉注活動，以及提高潛在客戶對非法油站的危險性的認知。

探討引入源頭管理改善措施的可行性

9. 綜合本署調查發現，本港有油公司會以批發價將歐盟 V 期柴油[1]直接銷售予把柴油自用的客戶，以及把柴油轉售的分銷商。惟無論是消防處或有關的油公司，均不知悉分銷商將該些柴油轉售予甚麼客戶，故此即使該些柴油流入有關人士手中以經營非法油站，消防處亦無從查究。此外，消防處所執行的法例並無就危險品（包括歐盟 V 期柴油）的供應和售賣作出任何形式的規管，亦無賦權該處可強制油公司或分銷商提供客戶資料以追蹤銷售流向。換言之，在現行的法律框架下，儘管消防處盡最大努力打擊非法燃油轉注活動，但對堵截非法油站的燃油來源而言，可說是無計可施，故亦難以達到治本之效。若要從根本解決非法油站的問題，比較有效的辦法是嘗試從供應源頭着手阻截非法油站的燃油。

10. 本署認為，政府可在推行上述改善措施一段時間後進行檢討，以評估成效；如成效不彰，本署建議，政府應探討引入源頭管

[1] 歐盟 V 期柴油屬輕質柴油。根據環境保護署網頁的資料，由 2007 年 12 月 1 日起，本港所有油站已全面只供應歐盟 V 期柴油。此外，政府亦於 2010 年 7 月 1 日起將汽車柴油的法定規格收緊至歐盟 V 期水平。

理改善措施的可行性，以從供應源頭着手打擊非法燃油轉注活動。現時歐盟 V 期柴油的市場涉及眾多業界經營者及持分者。政府如落實上述建議，一方面要達致從源頭打擊非法燃油轉注活動之效，另一方面亦須盡量減低對業界的影響。本署明白，制訂有關改善措施有其複雜性，或需要跨部門的專業知識及經驗，才能有效落實。故本署建議，屆時如有需要，有關研究工作可考慮由保安局牽頭；該局可考慮釐定各相關部門的權責及分工，以及跨部門的協作機制。該局日後進行有關研究工作時，可因應當時的柴油分銷市場情況，考慮合適的安排。

本署的建議

11. 總括而言，本署對消防處及保安局有以下建議：

消防處

(1) 檢討現時特遣隊的人手編制，並按實況探討需否調整其編制以應付繁重的工作；

(2) 在實行**第 11(1)段**的建議後，考慮增加突擊巡查和與海關及／或警務處採取聯合行動的次數；

(3) 持續檢視經修訂後的罰則，以提高對有關人士參與非法燃油轉注活動的阻嚇力；以及

(4) 探討以更多元化的宣傳和公眾教育渠道及方式，鼓勵市民舉報非法燃油轉注活動，以及提高潛在客戶對非法油站的危險性的認知。

保安局

(5) 在推行**第 11(1)至(4)段**措施的一段時間後進行檢討，如成效不彰，探討引入源頭管理改善措施的可行性，以從供應源頭着手打擊非法燃油轉注活動。

申訴專員公署

2021 年 12 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram:
https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

Executive Summary
Direct Investigation Report

Government's Control of Illicit Fuelling Activities

Introduction

The prevalence of illicit fuelling activities in Hong Kong has long been a matter of public concern. Premises carrying out such illegal operations (commonly known as "illegal filling stations") are found in various districts, and some of them are even close to residential neighbourhoods. These stations generally lack fire protection and firefighting equipment and pose fire safety threats to the public. Against this background, the Office of the Ombudsman launched this direct investigation to examine the Government's measures to combat illicit fuelling activities, with a view to exploring areas for improvement.

Our Comments

2. At present, the Fire Services Department ("FSD") combats illicit fuelling activities under relevant legislations (including the Fire Services (Fire Hazard Abatement) Regulation, Dangerous Goods Ordinance ("DGO") and Dangerous Goods (General) Regulations) from the fire safety perspective, mainly through surprise inspections, complaint handling and inter-departmental joint operations. To this end, FSD has set up an Anti-illicit Fuelling Activities Task Force ("Task Force"). Moreover, FSD combats the use of dangerous goods vehicles ("DGV") for illicit fuelling activities through the licensing regime for DGV. FSD also mounts publicity campaigns against such illicit activities through various channels and platforms.

3. After examining its work, we consider FSD to have conscientiously endeavoured, within the confines of existing legislation and manpower resources, to combat illicit fuelling activities through enforcement action and the licensing regime for DGV, so as to protect public safety. Nevertheless, illegal filling stations remain prevalent in view of their huge demand and profitability. To deter such operations and on the basis of existing legislation, we have identified the following areas for improvement in FSD's manpower resources, enforcement action, statutory penalties, and publicity and education.

Manpower Resources

4. The Task Force comprises only seven members, including a supervisor and other members divided into three teams. In 2020 each team conducted an average of around 1.17 inspections per working day. In addition to inspections, the Task Force is also responsible for gathering intelligence and conducting joint operations with relevant departments, mainly the Customs and Excise Department ("C&ED") and the Hong Kong Police Force ("HKPF"). However, there were as many as 350 black spots associated with illegal filling stations where the Task Force had carried out inspections and enforcement action. Constrained by relatively tight manpower, FSD should review the Task Force's existing staff establishment and, based on actual circumstances, explore the need for its adjustment through internal redeployment and/or seeking additional resources from the Government, so as to cope with its heavy workload.

Enforcement Action

5. In recent years, some illegal filling stations have been run in more flexible modes to evade FSD's enforcement action. For instance, the diesel for sale is stored in fuel tanks or barrels on board a goods vehicle, and the stock of diesel at the illegal filling station is kept below the statutory exempt quantity. We also notice that under the current DGV licensing regime, a licence holder intending to use his/her DGV for operating an illegal filling station could engage a third party to run the business on-site. This would make it difficult for FSD to establish the licence holder's involvement, thereby reducing the chance of licence suspension or revocation.

6. Concurrently with this direct investigation, FSD has been undertaking an exercise to amend the DGO and its subsidiary legislation. The amendments include reducing substantially the statutory exempt quantity for storage and conveyance of diesel from 2,500 litres to 500 litres. The amendments are expected to be implemented in the first quarter of 2022. We believe that such measure would be conducive to stepping up control of illicit fuelling activities by FSD. Nevertheless, given the various modes adopted by operators to evade regulation, coupled with the prevalence of illegal filling stations, FSD should continue to strengthen its enforcement efforts. We recommend that FSD, where manpower reallocation is practicable, consider increasing the frequency of surprise inspections and joint operations with C&ED and/or HKPF.

Penalties

7. Between 2016 and 2021 (up to 30 June), no offenders were sentenced to imprisonment after being convicted of participating in illicit fuelling activities. The maximum fines imposed by the court ranged from $5,000 to $50,000, which were insufficient to create an adequate deterrent effect in comparison with the profits derived from operating illegal filling stations. We are pleased to note that among the legislative amendments already made, the maximum levels of fines under relevant legislation have been amended to increase the deterrent effect. We recommend that FSD continue to monitor whether the amended penalties are effective in deterring illicit fuelling activities. Where the effect is unsatisfactory, FSD should timely consider further legislative amendments to raise the penalties.

Publicity and Education

8. We notice that FSD mainly relies on traditional media and platforms for publicity and public education, with less use of new media for enhancing the public's vigilance against illicit fuelling and encouraging them to report such activities. FSD's publicity and education initiatives are aimed at the general public, less often oriented to the potential customers of illegal filling stations, i.e. professional drivers. Hence, we recommend that FSD, on the basis of existing publicity campaigns, explore ways for diversifying the channels and methods of publicity and public education, with a view to encouraging the public to report illicit fuelling activities, and promoting awareness of the hazards posed by illegal filling stations among potential customers.

Exploring the feasibility of introducing control-at-source improvement measures

9. Our investigation shows that some oil companies in Hong Kong sell Euro V diesel[1] at wholesale prices to customers for their own use and distributors for resale. However, neither FSD nor the oil companies concerned have any idea about the identity of the clients purchasing diesel from the distributors. As such, even if the diesel is obtained for operating illegal filling stations, FSD would be unable to trace those cases. Moreover, the legislation enforced by FSD does not regulate, in any form, the supply and sale of dangerous goods (including Euro V diesel), nor does it empower FSD to mandate oil companies or distributors to provide client information for tracking the flow of transactions. In other words, under the existing regulatory framework, while FSD

[1] Euro V diesel is light diesel oil. According to the Environmental Protection Department's website, since 1 December 2007, Euro V diesel has been exclusively offered at all local fuel filling stations. Since 1 July 2010, the Government has tightened the statutory specifications of motor vehicle diesel to Euro V level.

has endeavoured to combat illicit fuelling activities, its hands are tied in terms of stemming the supply of fuels for illegal filling stations, and hence its effort can hardly tackle the root of the problem. To address the problem of illegal filling stations at root, a more effective approach is to attempt to stem the supply of fuels for these stations.

10. In our view, the Government may evaluate the effectiveness of the aforesaid improvement measures after implementation for a certain period of time. If the results are unsatisfactory, we recommend that the Government explore the feasibility of introducing control-at-source improvement measures, so as to combat illicit fuelling activities at the source of supply. The existing market of Euro V diesel involves many operators and stakeholders in the sector. When implementing the recommendation, the Government would need to achieve the effect of combating illicit fuelling activities at source on the one hand, and minimise the impact on the sector on the other. We appreciate that the formulation of related improvement measures would be complex, and their successful implementation may require the professional expertise and experience of multiple departments. Therefore, should the need for a study arise, we recommend that consideration may be given to the Security Bureau ("SB") in taking the lead to carry out the feasibility study. It may consider designating the responsibilities and duties of relevant departments, as well as setting up an inter-departmental collaboration mechanism. In undertaking the study in the future, SB may consider suitable arrangements having regard to the distribution market of diesel at that time.

Our Recommendations

11. In sum, this Office has made the following recommendations to FSD and SB:

FSD

(1) review the existing staff establishment of the Task Force and, based on the actual circumstances, explore the need for its adjustment to cope with the heavy workload;

(2) after implementing the recommendation in **paragraph 11(1)**, consider increasing the frequency of surprise inspections and joint operations with C&ED and/or HKPF;

(3) continue to review the amended penalties for greater deterrence against illegal fuelling activities; and

(4) explore ways for diversifying the channels and methods of publicity and public education, so as to encourage the public to report illicit fuelling activities and promote awareness of the hazards posed by illegal filling stations among potential customers.

SB

(5) review the measures in paragraph 11(1) to (4) after implementation for a certain period of time and, if the results are still unsatisfactory, explore the feasibility of introducing control-at-source improvement measures, so as to combat illicit fuelling activities at the source of supply.

Office of The Ombudsman
December 2021

1

引言

背景

1.1 本港非法燃油轉注活動猖獗的問題一直備受公眾關注，進行該些活動的場所（即俗稱的「非法油站」）遍布多區，部分更被發現位處民居附近。該些場所內一般欠缺防火及滅火設備，對公眾構成消防安全隱患。

1.2 有鑑於此，申訴專員於 2021 年 3 月 18 日宣布根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條展開是項主動調查，以審研政府打擊非法燃油轉注活動的措施，並探討其中可予改善或加強之處。

調查範圍

1.3 這項主動調查的審研範圍包括：

- 在消防安全層面打擊非法燃油轉注活動而引用的相關法例及行政措施；

- 現行法例及行政措施是否足以打擊非法燃油轉注活動；以及

- 可予改善或加強之處。

調查過程

1.4 本署的調查工作包括：

- 審研香港消防處（「消防處」）提供的資料，包括執法數字、巡查記錄等；
- 與消防處的高層及前線管理人員會面；
- 邀請香港海關（「海關」）等其他政府部門提供資料，供參考之用；
- 邀請公眾人士提供意見[1]，審研他們提供的資料，並與部分資料提供者會面或電談；以及
- 審閱相關新聞報道。

1.5 2021 年 10 月 11 日，本署將調查報告的初稿送交保安局、消防處及海關置評。經考慮及適當納入相關部門的意見後，本署於 2021 年 12 月 21 日完成這份報告。

[1] 就是項主動調查，本署總共收到 10 份公眾意見。

2

在消防安全層面打擊非法燃油轉注活動而引用的法例

2.1 消防處主要在消防安全層面打擊非法燃油轉注活動，該處主要根據下列法例採取執法行動：

《消防(消除火警危險)規例》

2.2 根據《消防(消除火警危險)規例》(「香港法例第 95F 章」)第 19(1)條，除另有規定外，如任何人為提供受管制物質以供轉注入汽車的油缸的業務的目的，而在任何處所之內或之上管有或控制受管制物質，即屬犯罪。如屬首次定罪，最高可處$100,000 及監禁六個月。若再犯而被定罪，則其後每次可處罰款$200,000 及監禁一年。

《危險品條例》

2.3 根據《危險品條例》(「香港法例第 295 章」)第 6(1)條及第 14(1)條，在沒有所需危險品牌照的情況下，貯存超過法定豁免量的危險品，即屬犯罪，最高可處罰款$25,000 及監禁六個月。以

柴油為例，現時法定的一般豁免量為 2,500 公升。

2.4 第 9B 條則訂明，即使根據《危險品條例》或其他條例的條文會產生任何其他法律責任，違反批註在依據第 9 條發出的牌照（包括運送第二類（石油氣除外）及／或第五類危險品車輛牌照）上的任何條款或條件，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處罰款不超過$10,000 及監禁不超過一個月。運送第二類（石油氣除外）及／或第五類危險品車輛牌照的條件見**附錄一**。

《危險品（一般）規例》

2.5 根據《危險品（一般）規例》（「香港法例第 295B 章」）第 99A(1)條及第 134(3)條，任何人使用未經消防處批准的容器貯存第五類第三分類的液態危險品，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，最高可處罰款$5,000 及監禁兩個月。

2.6 第 121 條及第 134(5)條則訂明，任何人不得直接從貯槽車將燃料注入任何車輛，如違反上述條文，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處罰款$5,000。

修例工作

2.7 政府已分階段完成修訂《危險品條例》及其附屬法例，目的是使危險品的規管制度可以與國際標準一致。於 2002 年在立法會通過的《2002 年危險品（修訂）條例》、於 2021 年年初訂立的《危險品（管制）規例》及《2021 年〈2012 年危險品（適用及豁免）規例〉（修訂）規例》，以及於 2021 年 9 月在立法會三讀通過的《2021 年危險品（雜項修訂）條例草案》，當中包括參考了《刑事訴訟程序條例》（「香港法例第 221 章」）附表 8，修訂相關法例的違例罰款水平，包括：將《危險品條例》第 6(1)條（**第 2.3 段**）的最高可處罰款額提高至$100,000、將《危險品條例》第 9B 條（**第 2.4 段**）的最高可處罰款額提高至$50,000，以及將

《危險品（一般）規例》第 121 條（**第 2.6 段**）的最高可處罰款額提高至$25,000。此外，貯存及運送柴油的一般豁免量，將由 2,500 公升（**第 2.3 段**）減至 500 公升。

2.8 所有經修訂的法律條文將於保安局局長藉憲報公布的指定日期生效。修訂後的危險品規管制度預計在 2022 年第一季實施。

3

在消防安全層面打擊非法燃油轉注活動的策略和措施

3.1 消防處現時主要透過三方面工作在消防安全層面打擊非法燃油轉注的活動，包括進行突擊巡查（下文**第 3.5 段至第 3.9 段**）、處理投訴（下文**第 3.11 段至第 3.14 段**）和採取聯合行動（下文**第 3.15 段至第 3.16 段**），並按相關法例（**第 2 章**），就非法燃油轉注活動採取執法行動。為此，消防處轄下設有專門負責相關工作的打擊非法燃油轉注特遣隊（「特遣隊」）。

3.2 此外，就持有有效運送第五類危險品牌照的車輛被用作進行非法燃油轉注活動的工具，消防處現透過危險品車輛牌照的審批機制（下文**第 3.20 段至第 3.28 段**）遏止有關情況。該處亦會透過不同渠道及平台，向公眾宣傳打擊非法油站的訊息（下文**第 3.29 段**）。

消防處特遣隊的人手編制和職責

人手編制

3.3 特遣隊於 2015 年初成立，剛成立時由七名退休後服務合

約計劃下聘用的消防處退休人員組成。及至 2018 年初，消防處正式為特遣隊開設常額編制職位，成員改由現職消防處人員擔任。現時，特遣隊的成員數目維持七名，由一名助理消防區長擔任主管，其餘六名成員則分為三小隊，每隊由一名高級消防隊長或消防隊長，及一名消防隊目組成，並由該名高級消防隊長或消防隊長擔任小隊主管。

職責

3.4 特遣隊的主要工作為打擊非法燃油轉注活動，職責包括搜集關於非法燃油轉注活動的情報、突擊巡查非法油站黑點、處理非法燃油轉注活動的投訴、與其他相關部門就打擊非法燃油轉注活動方面交換情報和保持緊密聯繫，並在有需要時採取聯合行動。在突擊巡查和處理投訴方面，除特遣隊外，消防處的危險品巡查專隊和防火執法專隊亦有參與及支援(下文**第 3.8 段和第 3.11 段**)。

突擊巡查

非法油站黑點監視表

3.5 特遣隊自 2015 年成立後便開始制訂非法油站黑點監視表(「監視表」)，以便有系統地監視全港非法油站的位置和運作情況，從而更有效打擊非法燃油轉注活動。特遣隊會根據有關位置的實際情況制訂監視表，例如是否經常接獲市民或由其他部門轉介涉及該位置的投訴、於該位置巡查時有否發現非法燃油轉注活動或懷疑用作非法燃油轉注活動的裝置及設備、是否經常有運載危險品的車輛不尋常地出入或停留在該位置，以及該位置曾否涉及非法燃油轉注活動的檢控個案等。特遣隊會以「風險為本」的原則，按所搜集的情報和在過往巡查時所得的資料，適時檢視及更新監視表。

3.6 截至 2021 年 2 月底，特遣隊曾作巡查及執法的非法油站

黑點數目為 350 個，位處港島、九龍和新界的黑點分別佔 19（5.4%）、30（8.6%）和 301 個（86%）。在所有非法油站黑點當中，較高風險和活躍的黑點有 76 個，當中超過九成位處新界。

巡查機制

3.7 特遣隊的主管會根據監視表，每月制訂不同的非法油站黑點巡查表（「巡查表」）。監視表和巡查表均屬機密資料，而且必須經危險品課高級消防區長及消防區長審批後，再交由特遣隊各小隊主管安排突擊巡查。在每次突擊巡查完畢後，小隊主管須撰寫巡查報告，然後交給特遣隊的主管審批。

3.8 此外，消防處另一支專門負責打擊無牌或違規貯存或運送危險品行為的危險品巡查專隊，亦會在有需要時與特遣隊就非法油站黑點採取聯合突擊巡查或執法行動，在行動中為特遣隊提供支援。危險品巡查專隊亦會向特遣隊提供關於非法燃油轉注活動的情報，例如該隊在進行其他巡查時所發現的任何懷疑非法燃油轉注活動。

3.9 特遣隊於 2016 年至 2021 年（截至 6 月 30 日）每年就非法燃油轉注活動進行的突擊巡查次數，以及經突擊巡查揭發的個案數目如下：

表 1：突擊巡查次數及經突擊巡查揭發的
非法燃油轉注活動個案宗數

年份	**突擊巡查次數**	**經突擊巡查揭發的非法燃油轉注活動個案宗數**
2016	1212	65
2017	1256	69
2018	941	119
2019	974	73

年份	突擊巡查次數	經突擊巡查揭發的非法燃油轉注活動個案宗數
2020	879	53
2021(1月至6月)	508	19

3.10 根據消防處的統計，以 2020 年為例，特遣隊每個小隊於該年平均每個工作天須進行約 1.17 次巡查，除突擊巡查外，亦包括因應投訴所作出的巡查（下文**第 3.11 至 3.13 段**）。

處理投訴

人手分工

3.11 就非法燃油轉注活動的投訴，消防處會按接獲投訴的時間而作出不同的人手分配。於平日（即星期一至五，公眾假期除外）上午七時至下午五時接獲的投訴，會被直接轉介至特遣隊跟進。至於在上述時間以外接獲的投訴，則會先被轉介至該處另一支 24 小時輪班當值的防火執法專隊作初步調查，其後再交由特遣隊進一步跟進。

跟進程序

3.12 非法燃油轉注活動的投訴屬消防處「優先處理」的投訴，該處人員一般會於接獲投訴後的 24 小時內進行巡查，並在 12 個工作天內給予投訴人正式回覆；如投訴人有提供有關活動進行的時間，則會按該等情報巡查有關位置。於 2016 年至 2021 年（截至 6 月 30 日），消防處就處理非法燃油轉注活動的投訴之服務指標達標率為 100%。

3.13 在每次因應投訴作出巡查後，特遣隊小隊主管及防火執法專隊小隊主管會撰寫危險品投訴巡查報告，然後交給特遣隊的主管（同時兼任防火執法專隊主管）及危險品課高級消防區長審批。

本署曾抽查特遣隊及防火執法專隊於 2020 年 10 月至 2021 年 6 月期間的其中 6 份危險品投訴巡查報告，相關消防處人員均能在 24 小時內到場巡查。此外，特遣隊亦會因應現場情況及巡查結果，考慮是否將有關位置加入監視表（**第 3.5 段**）中。

3.14 特遣隊於 2016 年至 2021 年（截至 6 月 30 日）就非法燃油轉注活動接獲的投訴宗數，以及經投訴揭發的個案數目如下：

表 2：接獲投訴宗數及經投訴揭發的非法燃油轉注活動個案宗數

年份	接獲投訴宗數	經投訴揭發的非法燃油轉注活動個案宗數
2016	225	26
2017	180	34
2018	142	13
2019	116	18
2020	214	28
2021（1 月至 6 月）	200	13

聯合行動

3.15 特遣隊的職責包括搜集關於非法燃油轉注活動的情報，以及與其他相關部門（主要是海關和香港警務處（「警務處」））交換情報和保持緊密聯繫，並在有需要時採取聯合行動（**第 3.4 段**）。參與聯合行動的部門根據現場情況各自按相關法例採取執法行動。

3.16 於 2016 年至 2021 年（截至 6 月 30 日），消防處分別與海關和警務處進行了 39 次及 41 次聯合行動。

現場調查工作和跟進行動

3.17 無論是突擊巡查、處理投訴，還是聯合行動，消防處人員均會根據現場的實際情況及所搜集的證據，例如有否足夠證據證明現場有非法燃油轉注活動、有否貯存超過法定豁免量的危險品、在現場發現的危險品車輛是否符合危險品牌照條件、現場有否懷疑用作非法燃油轉注活動的裝置及設備等，以決定相應的執法行動(包括對有關人士提出檢控)，或安排跟進覆查。如發現有涉嫌違反《危險品條例》或其相關附屬法例的情況，消防處人員會根據現場實際情況考慮引用《危險品條例》第 12 條賦予的權力，檢走現場涉及的危險品及相關物品(例如盛載燃油的油桶)。無論之後是否有任何人因該罪行而被檢控，消防處人員如認為有需要，可按《危險品條例》第 18 條，向裁判官申請充公在現場檢獲的非法燃油及其盛器。

3.18 特遣隊於 2016 年至 2021 年(截至 6 月 30 日)就非法燃油轉注活動檢獲的非法燃油數量、檢控數目，以及成功入罪的檢控數目如下：

表 3：檢獲非法燃油數量、檢控數目及成功入罪的檢控數目

年份	檢獲非法燃油(公升)	檢控	
		檢控數目(項)	成功入罪的檢控數目(項)
2016	498,332	91	91
2017	492,667	103	103
2018	234,764	132	129
2019	212,035	91	89
2020	235,272	81	45 (31 項檢控程序進行中)

年份	檢獲非法燃油（公升）	檢控	
		檢控數目（項）	成功入罪的檢控數目（項）
2021（1月至6月）	53,067	32	24（7項檢控程序進行中）

3.19 於2016年至2021年（截至6月30日）就非法燃油轉注活動所有成功入罪的檢控項目（檢控程序尚在進行中的個案除外）當中，並無被判處監禁的個案，至於最高罰款額的個案則如下：

表4：成功入罪的檢控項目當中最高罰款額的個案

相關法例（上文第2章）	因違反相關法例而被成功入罪的個案中被判處的最高罰款額（元）
《消防（消除火警危險）規例》第19(1)條（對管有受管制物質的規定）	50,000
《危險品條例》第6(1)條（對無牌貯存危險品數量的規定）	15,000
《危險品條例》第9B條（對牌照條件的規定）	8,000
《危險品（一般）規例》第99A(1)條（對貯存某類危險品容器的規定）	5,000
《危險品（一般）規例》第121條（對限制從貯槽車將燃料注入車輛的規定）	5,000

表 5：再犯而被成功入罪的個案

相關法例（上文第 2 章）	再犯而被成功入罪的個案
《消防（消除火警危險）規例》第 19(1)條 （對管有受管制物質的規定）	4
《危險品條例》第 6(1)條 （對無牌貯存危險品數量的規定）	8
《危險品條例》第 9B 條 （對牌照條件的規定）	3
《危險品（一般）規例》第 99A(1)條 （對貯存某類危險品容器的規定）	18
《危險品（一般）規例》第 121 條 （對限制從貯槽車將燃料注入車輛的規定）	27

危險品車輛牌照的審批機制

申請牌照

3.20 任何人如需以車輛運送第二類（石油氣除外）及／或第五類危險品，須先向消防處申請運送第二類（石油氣除外）及／或第五類危險品車輛牌照（「危險品車輛牌照」）。申請者可以個人或公司名義提出申請，並須遞交所需文件、通過消防處的審查（下文**第 3.21 段**）、遵辦消防處發出的消防安全規定，以及完成由消防處安排的符合規定檢驗。申請程序的流程圖見**附錄二**。

3.21 在收到危險品車輛牌照的申請後，消防處會對申請者及車輛進行背景審查。就申請者而言，消防處會查核有關申請者過往曾否涉及干犯《危險品條例》的相關罪行（泛指包括《危險品條例》及《危險品（一般）規例》），如發現有關申請者曾因干犯《危險品條例》的相關罪行而被該處撤銷或暫時撤銷危險品車輛牌照，該處一般不會接納該名申請者的申請。至於車輛方面，消防處會對比有關車輛的底盤號碼和引擎號碼，以核實該車輛過往曾

否牽涉非法燃油轉注活動，如發現該車輛曾被該處撤銷或暫時撤銷危險品車輛牌照，該處會要求有關申請者遞交書面確認書，以證明其與過往的涉事牌照持有人並無私人或業務往來。該處亦會在有需要時，要求有關申請者提供進一步資料及／或與其會面。該處人員若有理由相信有關申請者涉嫌隱瞞與過往曾牽涉非法燃油轉注活動的涉事牌照持有人有私人或業務往來，會考慮將個案轉介予相關的執法部門跟進。

續發牌照

3.22 獲發危險品車輛牌照的牌照持有人，每年均須向消防處申請續牌。若在續牌過程中發現有消防安全規定未獲遵辦，或牌照持有人在牌照屆滿後仍未向消防處提出續牌申請，該處便不會續發有關牌照。

3.23 除了以上所述，若有危險品車輛被消防處發現涉及干犯《危險品條例》的相關罪行，該處會展開深入調查，包括安排相關牌照持有人與該處人員會面並錄取口供。該處人員會在會面時要求相關牌照持有人證明自己能夠繼續履行責任，包括在出租或借出其危險品車輛時，有否在切實可行範圍內制訂及實行任何達致該處滿意的監管措施，以確保其危險品車輛不會被用作非法用途。消防處如經調查後認為相關牌照持有人未能履行責任，便會在其危險品車輛牌照屆滿時，考慮不予續牌。

暫時撤銷牌照

3.24 為更有效打擊非法燃油轉注活動，自 2018 年 4 月起，消防處如發現有危險品車輛涉及干犯《危險品條例》的相關罪行，以及有充分證據證明牌照持有人涉及其中，便會暫時撤銷有關的危險品車輛牌照，一般為期六個月或直至牌照失效（以日期較早者為準）。

3.25 消防處會以掛號郵遞方式書面通知相關牌照持有人該處暫時撤銷其牌照的決定，並要求該牌照持有人在通知書送達 14 天

內，以專人或郵遞方式將危險品車輛牌照及識別証[2]的正本交回該處。該處亦會即時安排更新其網頁內「失效的危險品車輛牌照」的資料，並以電郵通知各油公司有關資訊已被更新，以提醒各油公司停止供應燃油予有關車輛。

正式撤銷牌照

3.26 如有危險品車輛牌照持有人被法庭裁定違反《危險品條例》或《危險品（一般）規例》罪名成立，消防處會考慮撤銷其牌照。在行使相關權力前，消防處會要求相關牌照持有人向該處作出書面陳述，提出其認為該處不應撤銷其牌照的理由。在收到有關陳述後，消防處如認為該牌照持有人未能提出充分理由，便會即時撤銷其牌照，以及更新網頁內「失效的危險品車輛牌照」的資料。消防處亦會以掛號郵遞方式書面通知該牌照持有人該處撤銷其牌照的決定，並要求該牌照持有人在通知書送達 14 天內，以專人或郵遞方式將危險品車輛牌照及識別証的正本交回該處。

3.27 為有助各油公司更容易識別及停止供應燃油予被暫時撤銷危險品車輛牌照的車輛，自 2020 年 6 月起，消防處人員一旦發現有危險品車輛涉及非法燃油轉注活動，便會於現場即時沒收該危險品車輛的識別証。如經調查後發現並無足夠證據證明牌照持有人涉及其中，便會安排相關牌照持有人領回識別証。即使並無足夠證據證明牌照持有人涉及其中，但消防處如發現牌照持有人未有盡力確保其危險品車輛不會被用作犯罪用途，將考慮不會為其危險品車輛續牌。

3.28 於 2016 年至 2021 年（截至 6 月 30 日），每年因上述情況（**第 3.21 段、第 3.23 段、第 3.24 段及第 3.26 段**）而被拒申請、不予續發、暫時撤銷及正式撤銷危險品車輛牌照的個案數目如下：

---

2 獲發危險品車輛牌照的持牌人，必須把識別証張貼在該註冊的危險品車輛的擋風玻璃上的顯眼位置，以便讓人確認該車輛已領有危險品車輛牌照。識別証的範本見**附錄三**。

表 6：被拒申請、不予續發、暫時撤銷及正式撤銷危險品車輛牌照的個案宗數*

年份	被拒申請	不予續發	暫時撤銷	正式撤銷
2016	0	0	-	8
2017	0	0	-	8
2018	0	0	8@	12
2019	0	0	7	6
2020	0	3	7	7
2021(1 月至 6 月)	0	7	1	0

* 只包括因第 3.21 段、第 3.23 段、第 3.24 段及第 3.26 段所述情況而被拒申請、不予續發、暫時撤銷及正式撤銷危險品車輛牌照的個案

@ 消防處自 2018 年 4 月起開始實施危險品車輛牌照的暫時撤銷牌照制度（**第 3.24 段**）

公眾教育

3.29 在公眾教育方面，消防處近年會透過各種渠道，包括進行「切勿光顧非法油站」宣傳活動、安排該處人員接受媒體訪問及於《警訊》作出呼籲，提醒市民不要光顧非法油站及可向該處舉報懷疑非法燃油轉注活動。

圖 1：消防處於《警訊》作出呼籲

4

本港非法油站問題概況

非法油站的消防安全隱患

4.1 現時，在本港經營合法油站，必須符合不同範疇的消防安全規定，包括貯油及加油設備、電力、防火及滅火裝置、以及向油站服務員提供附有緊急程序的操作手冊等。然而，非法油站一般不會設有任何防火及滅火裝置，其使用的加油設備(例如油槍、油泵等)亦未必符合安全標準。故此，一旦在非法油站內有燃油不慎被燃起，便會產生大量濃煙及釋放有毒氣體。此外，若燃油被貯存在密封的貯油罐，當受到外來火源影響，便會因受熱而導致罐內壓力上升和膨脹，並可能會引起爆裂的情況，繼而增加火警風險。火警一旦發生，不但對經營及光顧非法油站的人士構成即時危險，亦會危及附近途人及居民的安全。

4.2 根據消防處的記錄，在 2011 年至 2020 年，本港曾發生一宗與非法燃油轉注活動有關的火警。該宗火警發生於 2014 年 9 月，在事件中有一名男子嚴重燒傷，以及有四輛停泊於現場的車輛焚毀。

消防處與海關的權責與分工

執法範圍

4.3 就打擊本港的非法油站問題，消防處主要從消防安全層面，根據《危險品條例》等消防安全相關法例執法(**第 2 章**)。

4.4 至於負責執行《應課稅品條例》的海關，則在保障和徵收應課稅品稅款方面打擊本港的非法油站。《應課稅品條例》適用於四種碳氫油，包括一般汽車常用的兩種燃油，即輕質柴油和汽油，前者主要供貨車使用，後者則主要供私家車使用。

輕質柴油

4.5 過往，為更有效打擊當時售賣未完稅輕質柴油的非法油站，以保障和徵收應課稅品稅款，以及確保可獲售已完稅輕質柴油的最終使用者符合相關法例（包括由消防處執行與消防安全相關的法例），海關曾聯同消防處等政府部門，以及當時的四間本地油公司，於 2003 年推行以「綠卡」作為識認的「自行規管售賣已完稅輕質柴油計劃」（下稱「綠卡計劃」）。按照「綠卡計劃」的協議，油公司只會向持有「綠卡」的公司供應已完稅輕質柴油。參加「綠卡計劃」的公司須向海關提交申請表，並附上商業登記證、公司車輛登記文件及業務處所（即擬貯存已完稅輕質柴油的指定處所）的擁有業權證明或租約副本等。待海關核對相關文件並派員到指定處所核查，以確認申請公司符合「綠卡計劃」的所有條款後，便會向申請公司簽發「綠卡」。持有「綠卡」的使用者須遵守多項條款，當中大部分與消防安全有關，包括不可未領有有效危險品牌照而貯存多於 2,500 公升柴油、不可在無有效危險品牌照的情況下，從事轉注該等柴油往任何汽車的油缸的業務（自用除外）、不可從油缸車直接將柴油注入其他車輛之燃料缸、不可使用未經消防處批准的電泵將柴油注入車輛之燃料缸等。持有「綠卡」的公司從各油公司的油庫提取已完稅輕質柴油後必須直接運送到指定處所貯存。

4.6 由於油公司只會向持有「綠卡」的公司供應已完稅輕質柴油，因此售賣輕質柴油卻未能向海關出示「綠卡」的場所，其供應的很大機會是未完稅的輕質柴油。故此，海關便能集中資源調查沒有「綠卡」的場所，從而增加成功掃蕩非法油站的機會，達到保障和徵收應課稅品稅款的目的。

4.7 此外，海關與消防處會不時進行巡查，如發現有公司違反「綠卡計劃」的相關條款（**第 4.5 段**），便會取消其「綠卡」，並通知各油公司停止向違規的公司供應已完稅輕質柴油。

4.8 自政府於 2008 年 7 月 14 日起將歐盟 V 期柴油[3]列為零稅率商品後，只售賣歐盟 V 期柴油的非法油站，因沒有觸犯《應課稅品條例》，而不再受海關規管。海關於 2011 年結束「綠卡計劃」。及後，打擊非法燃油轉注活動由消防處循消防安全層面跟進。

汽油

4.9 至於打擊售賣汽油的非法油站，消防處與海關的權責與分工則如**第 4.3 段至第 4.4 段**所述般進行。然而，海關的資料顯示，售賣汽油的非法油站在本港並不活躍，主要原因包括：

(1) 在供應方面，本港非法油站的汽油主要來自內地油站，惟因現時內地油站與本港非法油站的汽油零售差價只有每公升兩至三元，若扣除租金、器材和工資等營運成本，以及考慮到從事非法活動的風險，經營售賣汽油的非法油站所獲利潤便變得不夠吸引；

(2) 在需求方面，近年本地油公司提供各種優惠，令正規與非法油站的汽油零售差價進一步收窄，而且燃油費用只佔使用私家車的整體成本（例如停車場費用、牌照費用、汽車保險費用等）的一部分。故此，使用品質沒有保證及來源不明的非法汽油，可節省的成本不多，亦可能會損害私家車的引擎，且帶來違法風險[4]。基於以上種種因素，非法汽油的需求並不殷切。

---

[3] 歐盟 V 期柴油屬輕質柴油。根據環境保護署網頁的資料，由 2007 年 12 月 1 日起，本港所有油站已全面只供應歐盟 V 期柴油。此外，政府亦於 2010 年 7 月 1 日起將汽車柴油的法定規格收緊至歐盟 V 期水平。

[4] 根據《應課稅品條例》，任何人若處理、售賣、購買或使用未完稅汽油即屬違法，一經定罪，最高可被判罰款一百萬元及監禁兩年。

非法油站售賣的燃油種類

4.10 在近年消防處和海關處理的相關個案中，可見本港大部分的非法油站均選擇售賣輕質柴油。

4.11 消防處於 2016 年至 2021 年（截至 6 月 30 日）所揭發的非法燃油轉注活動個案當中，絕大部分個案均涉及輕質柴油，只有少數個案涉及汽油或其他危險品。

表 7：非法燃油轉注活動個案當中涉及的不同燃油或其他危險品

年份	非法燃油轉注活動個案（宗）*			
	輕質柴油	汽油	過量貯存其他危險品	總數
2016	88	0	3#	91
2017	101	2	0	103
2018	132	0	0	132
2019	91	0	0	91
2020	81	0	0	81
2021（1 月至 6 月）	30	2	0	32

* 包括經突擊巡查及投訴揭發的個案

包括火水（Kerosene）、有機製劑（Organic Preparation）及異性丙醇（Isopropyl Alcohol）

4.12 資料亦顯示，海關於 2016 年至 2020 年所偵破售賣汽油的非法油站個案，每年只有 0 宗至 8 宗不等。

非法油站的經營情況

需求

4.13 本署留意到，近年不少媒體均曾就非法油站作出報道，並指出非法油站所售賣的輕質柴油價格較市價便宜一半甚至更多，故此吸引不少駕駛貨車的職業司機光顧，藉以減低運輸成本，亦因而造成了市場對售賣輕質柴油的非法油站的殷切需求，以及該些油站經營者的可觀利潤。這亦增加了有關人士參與非法燃油轉注活動的誘因。

經營模式

4.14 從媒體報道中，本署亦留意到，為減低經營非法油站的違法風險，部分經營者近年採用以下的經營模式，藉以迴避消防處打擊非法燃油轉注活動的行動：

(1) 不再直接以持牌的危險品車輛，而改為以相對較小型的貨車作為經營非法油站的工具（**圖 2**），以掩人耳目及增強機動性，以便在遇到任何風吹草動時迅速離開現場及／或轉換場地以繼續經營。這同時亦可減低一旦使用危險品車輛而被當場發現，被暫時或正式撤銷危險品車輛牌照的機會（**第 3.24 及第 3.26 段**），以及避免因違反牌照條件而觸犯《危險品條例》第 9B 條（**第 2.4 段**）；

(2) 將用作出售的輕質柴油貯存在貨車內擺放的油箱或油桶（**圖 3 及 4**），當有客戶光顧時，便從油箱或油桶將柴油注入客戶的車輛，藉以避免違反《危險品（一般）規例》第 121 條就注入燃料到車輛的規定（**第 2.6 段**）；

(3) 減低貯存在非法油站現場的輕質柴油量至低於法定豁免量的 2,500 公升，以免違反《危險品條例》第 6(1)

條就貯存量的規定（**第 2.3 段**），以及減低一旦因被消防處人員掃蕩而被充公燃油時所帶來的損失。這類非法油站大多以較小型的貨車作為經營非法油站的工具。當柴油將近售罄時，便安排另一車輛到場為貨車內擺放的油箱或油桶進行補給，或將貨車駛離非法油站現場，並到其他地點進行補給。

圖 2：以貨車作為經營非法油站的工具
（圖片由消防處提供）

圖 3：將用作出售的輕質柴油貯存在貨車內擺放的油箱
（圖片由消防處提供）

圖 4：將用作出售的輕質柴油貯存在貨車內擺放的油桶
（圖片由消防處提供）

燃油來源

4.15 海關的資料顯示，自政府於 2008 年 7 月 14 日起將歐盟 V 期柴油列為零稅率商品後，由內地走私未完稅輕質柴油作黑市售賣用途，以及非法使用有標記油類（即俗稱的「紅油」）／脫色柴油作車輛燃油的情況漸趨式微。根據海關的理解，現時本港的非法油站所供應的輕質柴油均是循合法途徑以批發價從本地油公司購入的歐盟 V 期柴油。

4.16 就此，有業界人士向本署透露，本港有油公司除了將歐盟 V 期柴油運往其轄下的油站以零售價作銷售外，亦會以批發價銷售予用作自用的直接客戶（例如擁有自家車隊的公司），以及用作轉售的分銷商。然而，分銷商繼而將該些柴油轉售予甚麼客戶，有關的油公司不會過問，因此亦未能掌握該些柴油自售予分銷商後的流向。分析顯示，本港非法油站售賣的柴油很有可能源自分銷商。

4.17 根據消防處的理解，歐盟 V 期柴油的分銷市場涉及複雜、多變和多層的供應鏈，該些柴油從油公司售予某分銷商後，可經

多次轉售予不同分銷商後才銷售予最終使用者，而最終使用者亦可隨時轉型為分銷商，故難以估計分銷商的實際數目。消防處打擊非法燃油轉注活動的工作，是在消防安全層面採取執法行動（**第3.1段**），並無任何法例賦權該處強制油公司或分銷商提供客戶資料以供追查該些柴油自售予分銷商後的流向。換言之，如有人士向分銷商購入歐盟V期柴油，然後在非法油站轉售，無論是消防處還是有關的油公司，均是無從查究。

4.18 此外，就打擊非法燃油轉注活動，消防處雖獲消防安全相關法例（**第2章**）賦予權力採取執法行動，但有關法例只會從消防安全層面出發，並無就危險品的供應和售賣賦權該處作出任何形式的規管。故此，單是分銷歐盟V期柴油的行為，並無違反任何現行法例。

5

本署的評論和建議

緒言

5.1 非法油站的問題一直以來備受公眾關注，亦被傳媒廣泛報道，這與其消防安全隱患息息相關。雖然近年本港只曾發生一宗與非法燃油轉注活動有關的火警（**第 4.2 段**），但非法油站存在潛在的火警風險（**第 4.1 段**），故有關問題實在不容忽視。

5.2 經審研消防處就打擊非法燃油轉注活動的工作（**第 3 章**）後，本署認為，在現有的法規和人手資源下，消防處實已竭盡全力透過執法行動和危險品車輛牌照的審批機制，打擊非法燃油轉注活動，保障公眾安全。本署對消防處付出的努力和心思予以肯定。但由於需求殷切及有利可圖，非法油站仍然猖獗，而且有關人士近年更改變經營模式，以迴避消防處打擊非法燃油轉注活動的行動（**第 4.14 段**），令該處的工作變得更為困難。在綜合調查所得後，本署認為，在現有的法規下，消防處的人力資源、執法行動、法例的罰則和宣傳教育，仍有以下可改善之處。

本署的評論

人力資源

5.3 消防處設有特遣隊，專門負責打擊非法燃油轉注活動的工作。然而，特遣隊僅得七名成員（**第 3.3 段**），除主管外，其餘六名成員分為三小隊，以分擔所有巡查工作，包括突擊巡查和因

應投訴所作出的巡查。雖然在突擊巡查和處理投訴上，消防處的其他隊伍亦有參與及支援（**第 3.8 段和第 3.11 段**），但消防處的統計顯示，特遣隊轄下每個小隊於 2020 年平均每個工作天須進行約 1.17 次巡查（**第 3.10 段**）。除了巡查工作（包括巡查前的準備工作及巡查後的跟進工作）外，特遣隊還須負責搜集關於非法燃油轉注活動的情報、與其他相關部門就打擊非法燃油轉注活動方面交換情報和保持緊密聯繫，並在有需要時進行聯合行動等（**第 3.4 段**）。

5.4 根據消防處提供的資料，本港的非法油站黑點數目多達 350 個，所涉的數量龐大，而且遍布全港，當中較高風險和活躍的黑點亦多達 76 個（**第 3.6 段**）。在人手相對緊絀的情況下，消防處應檢視現時特遣隊的人手編制，並按實際情況探討可否透過內部調配及／或向政府要求增撥資源，以調整編制來應付該隊的繁重工作。

執法行動

5.5 消防處現時從消防安全角度打擊非法燃油轉注活動的工作，主要是按照相關法例（**第 2 章**），對非法油站進行掃蕩行動。此外，因應有人利用危險品車輛作為經營非法油站的工具，消防處亦透過危險品車輛牌照的審批機制（**第 3.20 段至第 3.28 段**），以遏止有關情況。

5.6 然而，消防處發現有危險品車輛涉及干犯《危險品條例》的相關罪行時，須同時證明牌照持有人牽涉其中，才可暫時撤銷有關的危險品車輛牌照（**第 3.24 段**）。至於正式撤銷牌照的條件，則是有關的牌照持有人須被法庭裁定違反《危險品條例》或《危險品（一般）規例》罪名成立（**第 3.26 段**）。由此可見，若有牌照持有人欲利用其危險品車輛作為經營非法油站的工具，或可透過交托他人在現場經營非法油站，令消防處難以證明牌照持有人牽涉其中，減低其被暫時或正式撤銷牌照的機會。

5.7 此外，本署亦留意到，部分非法油站經營者近年採用更靈

活的經營模式，藉以迴避消防處打擊非法燃油轉注活動的行動，包括將用作出售的輕質柴油貯存在貨車內擺放的油箱或油桶，避免因直接從貯槽車將燃料注入客戶的車輛而觸犯《危險品（一般）規例》第 121 條（**第 4.14(2)段**），以及減低貯存在非法油站現場的輕質柴油量至低於法定豁免量的 2,500 公升，以免違反《危險品條例》第 6(1)條（**第 4.14(3)段**）。

5.8 在調查進行期間，消防處正修訂《危險品條例》及其附屬法例，目的是使危險品的規管制度可以與國際標準一致。有關修訂包括將貯存及運送柴油的一般豁免量由 2,500 公升大幅減至 500 公升（**第 2.7 段至第 2.8 段**）。本署相信，這將有助消防處人員加強力度打擊非法燃油轉注活動。由此可見，儘管消防處受限於現行法規和人力資源，仍盡力採取執法行動和行政措施打擊非法燃油轉注活動，惟有關人士以各種不同的經營模式以作迴避，為該處的工作增添不少挑戰。在現時非法油站問題仍然猖獗的情況下，消防處仍須繼續加強其執法力度。本署建議，消防處若可調整人力資源（**第 5.4 段**），便應考慮增加突擊巡查和與海關及／或警務處採取聯合行動的次數，包括在合適的情況下與海關及／或警務處合作採取更多「放蛇」等搜集情報／證據的行動，以增加成功檢控違法者的機會。

罰則

5.9 非法油站所售賣的輕質柴油價格較市價便宜得多，故此吸引不少職業司機光顧，以致非法油站的需求殷切，亦令該些油站的經營者獲得可觀利潤（**第 4.13 段**），不惜以身試法。根據消防處提供的資料，於 2016 年至 2021 年（截至 6 月 30 日），因參與非法燃油轉注活動而按相關法例被成功入罪的個案中，並無被判處監禁的個案，至於被法庭判處的最高罰款額則由 $5,000 至 $50,000 不等（**第 3.19 段、表 4**）。惟相比非法油站的經營收益，有關罰則的阻嚇力便顯得不足。

5.10 本署欣悉，已完成的法例修訂包括修訂相關法例的最高罰款額（**第 2.7 段**），以保持必要的阻嚇作用。本署建議，消防處

持續檢視經提高的罰則能否有效提高對有關人士參與非法燃油轉注活動的阻嚇力；若效果未如理想，便須適時考慮再次修例以提高罰則。

宣傳教育

5.11 在公眾教育方面，消防處會透過不同渠道，例如舉行宣傳活動，以及安排該處人員接受媒體訪問及透過與警方合作於《警訊》作出呼籲，提醒市民不要光顧非法油站及可向該處舉報懷疑非法燃油轉注活動（**第 3.29 段**）。本署同時留意到，消防處較為側重透過傳統媒介和平台進行宣傳和公眾教育，較少利用新媒體提高市民對非法燃油轉注活動的警覺性及鼓勵他們舉報有關活動。該處宣傳教育工作的對象主要為市民大眾，較少聚焦非法油站的潛在客戶（即職業司機）。故本署建議，消防處應在現行的宣傳基礎上，探討以更多元化的宣傳和公眾教育渠道及方式，鼓勵市民舉報非法燃油轉注活動，以及提高潛在客戶對非法油站的危險性的認知。

探討引入源頭管理改善措施的可行性

5.12 綜合本署調查發現，本港有油公司會以批發價將歐盟 V 期柴油直接銷售予把柴油自用的客戶，以及把柴油轉售的分銷商，惟無論是消防處或有關的油公司，均不知悉分銷商將該些柴油轉售予甚麼客戶（**第 4.16 段至第 4.17 段**），故此即使該些柴油流入有關人士手中以經營非法油站，消防處亦無從查究。此外，消防處所執行的法例（**第 2 章**）並無就危險品（包括歐盟 V 期柴油）的供應和售賣作出任何形式的規管，亦無賦權該處可強制油公司或分銷商提供客戶資料以作追蹤銷售流向之用（**第 4.17 段至第 4.18 段**）。換言之，在現行的法律框架下，儘管消防處盡最大努力打擊非法燃油轉注活動，但對堵截非法油站的燃油來源而言，可說是無計可施，故亦難以達到治本之效。若要從根本解決非法油站的問題，比較有效的辦法是嘗試從供應源頭着手阻截非法油站的燃油。

5.13 本署認為，政府可在推行上述改善措施一段時間後進行檢討，以評估成效；如成效不彰，本署建議，政府應探討引入源頭管理改善措施的可行性，以從供應源頭着手打擊非法燃油轉注活動。現時歐盟 V 期柴油的市場涉及眾多業界經營者及持分者。政府如落實上述建議，一方面要達致從源頭打擊非法燃油轉注活動之效，另一方面亦須盡量減低對業界的影響。本署明白，制訂有關改善措施有其複雜性，或需要跨部門的專業知識及經驗，才能有效落實。故本署建議，屆時如有需要，有關研究工作可考慮由保安局牽頭；該局可考慮釐定各相關部門的權責及分工，以及跨部門的協作機制。該局日後進行有關研究工作時，可因應當時的柴油分銷市場情況，考慮合適的安排。

本署的建議

5.14 總括而言，本署對消防處及保安局有以下建議：

消防處

(1) 檢討現時特遣隊的人手編制，並按實況探討需否調整其編制以應付繁重的工作（**第 5.4 段**）；

(2) 在實行**第 5.14(1)段**的建議後，考慮增加突擊巡查和與海關及／或警務處採取聯合行動的次數（**第 5.8 段**）；

(3) 持續檢視經修訂後的罰則，以提高對有關人士參與非法燃油轉注活動的阻嚇力（**第 5.10 段**）；以及

(4) 探討以更多元化的宣傳和公眾教育渠道及方式，鼓勵市民舉報非法燃油轉注活動，以及提高潛在客戶對非法油站的危險性的認知（**第 5.11 段**）。

保安局

(5) 在推行**第 5.14(1)至(4)段**措施的一段時間後進行檢討，如成效不彰，探討引入源頭管理改善措施的可行性，以從供應源頭着手打擊非法燃油轉注活動（**第 5.12 段至第 5.13 段**）。

鳴謝

5.15 申訴專員謹此感謝在本署進行調查期間，保安局、消防處、海關，以及各資料提供者的配合和提交的意見。

申訴專員公署
檔案編號：OMB/DI/448
2021 年 12 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram:
https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

圖表目錄

圖 / 表	標題	頁數
圖 1	消防處於《警訊》作出呼籲	16
圖 2	以貨車作為經營非法油站的工具	22
圖 3	將用作出售的輕質柴油貯存在貨車內擺放的油箱	22
圖 4	將用作出售的輕質柴油貯存在貨車內擺放的油桶	23
表 1	突擊巡查次數及經突擊巡查揭發的非法燃油轉注活動個案宗數	8-9
表 2	接獲投訴宗數及經投訴揭發的非法燃油轉注活動個案宗數	10
表 3	檢獲非法燃油數量、檢控數目及成功入罪的檢控數目	11-12
表 4	成功入罪的檢控項目當中最高罰款額的個案	12
表 5	再犯而被成功入罪的個案	13
表 6	被拒申請、不予續發、暫時撤銷及正式撤銷危險品車輛牌照的個案宗數	16
表 7	非法燃油轉注活動個案當中涉及的不同燃油或其他危險品	20

附錄

附錄一

運送第二類（石油氣除外）及／或
第五類危險品車輛牌照的條件

1. 牌照為香港特別行政區政府所有，經吊銷後必須交回發牌當局。牌照經吊銷後，除行政長官會同行政會議另有指定者外，牌費或其任何部分概不發還。

2. 牌照不得轉讓。

3. 必須將發牌當局隨同本牌照所發出之圓牌貼於該註冊車輛之擋風玻璃上的顯眼位置。遇獲立法授權人士索閱牌照時，必須於七十二小時內呈驗。

4. 該註冊車輛無論何時必須完全符合發牌當局之全部規定。

5. 該註冊車輛在同一時間內僅可載運牌照上所規定之該種危險品，任何其他貨品均不得與危險品一起載運。

6. 除發牌當局外，任何人均不得更改牌照的任何部分。

7. 牌照有效期滿後可再予續期，每次之有效期以十二個月為限。該註冊車輛必須具備運輸署登記牌照及由該署簽發之檢驗汽車機械及格證書，惟該證書在有關期間內必須仍然有效，並須遵照此等規條及由發牌當局所增訂之規條。

8. 牌照之發給，並不免除持牌人，若不遵守或有違犯任何其他法例規定時，所須負之法律責任。

9. 車輛如裝載有危險品者，無論何時，均須有人看管。

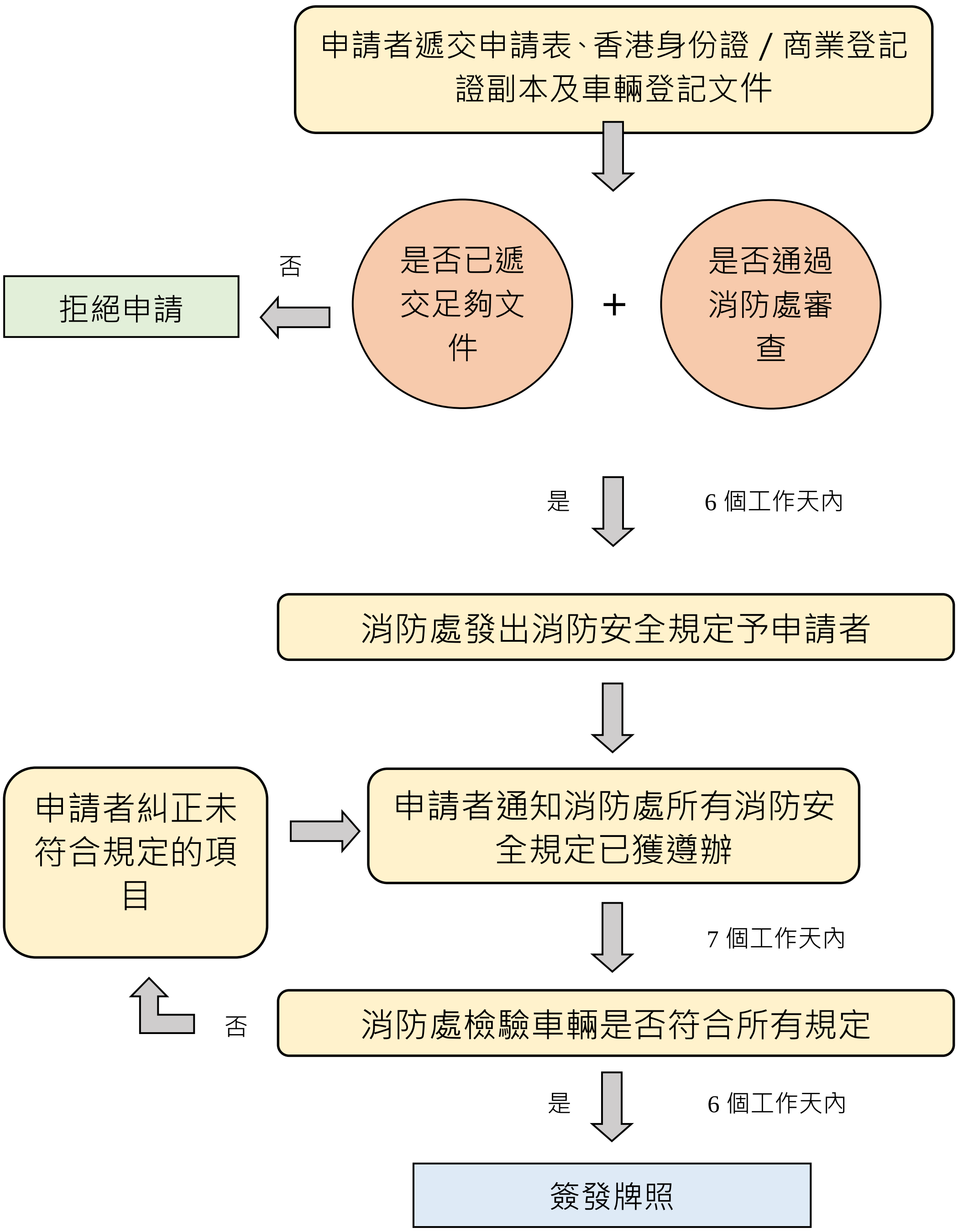
10. 在車輛上或車輛附近不准吸煙，點燈（電燈除外）及點火。

11. 除經當局准許的地方外，無論何人均不得在任何地方將任何第五類危險品移注，或促使或准許移注。

12. 如因發生火警或任何意外事件，車輛遭受損毀而不能符合發牌規條時，任何人不得使用該車輛運載危險品，持牌人並須於三個工作日內向發牌當局報告有關損毀，以安排再行檢驗車輛。

附錄二

危險品車輛牌照申請程序流程圖



附錄三

危險品車輛的識別証

運送第二類（石油氣除外）危險品車輛牌照識別証範本
（圖片由消防處提供）

運送第五類危險品車輛牌照識別証範本
（圖片由消防處提供）